

## 2

### Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil

Maria Rita Loureiro  
Cecília Olivieri  
Ana Cristina Braga Martes

Políticos tomam decisões e burocratas apenas administram. Esta visão, próxima do senso comum, encontra-se presente em diversos textos de administração pública. Contudo, em um dos estudos mais instigantes sobre o papel reservado a esses dois atores nas democracias contemporâneas, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) analisam sete países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia —, mostrando como, em cada um deles, a burocracia pública participa dos processos de decisão do Poder Executivo, por um lado, e o Poder Legislativo exerce controle sobre a burocracia, por outro.

Contrariando as tendências apontadas por Woodrow Wilson no final do século XIX nos Estados Unidos<sup>1</sup> e mesmo certas interpretações mais apressadas da obra de Max Weber, os burocratas têm participado ativamente dos processos decisórios nas democracias contemporâneas. Mesmo priorizando procedimentos formais e rotineiros ou ainda as dimen-

---

<sup>1</sup> Conforme afirmou Wilson (1887), "A administração está fora da esfera política. As questões administrativas não são questões políticas".

sões técnicas dos problemas (ao contrário dos políticos que, na tipologia weberiana, seriam os responsáveis pela oxigenação dos processos decisórios mediante a defesa de novas causas), os burocratas oferecem contribuições relevantes, especialmente porque o Estado é chamado a atuar em diferentes áreas e em assuntos cada vez mais complexos. Assim, dizem os autores contemporâneos, o que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia, fazendo com que ambos adotem estratégias híbridas de atuação — os políticos fundamentando tecnicamente suas decisões e os burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas, seja mediando interesses de clientelas específicas seja norteados pelos sinais emitidos pelos políticos.

Estudos sobre as democracias pluralistas dedicam parte importante de sua atenção ao exame da participação dos burocratas no processo decisório. Charles Lindblom enfatiza essa atuação particularmente no momento da implementação das políticas públicas. Segundo o autor, tais políticas são, em geral, aprovadas pelo Poder Legislativo de forma muito genérica e vaga, o que acaba exigindo a intervenção dos burocratas para seu detalhamento e especificação. Ou seja, o envolvimento dos burocratas com a tomada de decisão, visto por Lindblom como inevitável no mundo contemporâneo e, em certo sentido, desejável, ocorre porque aos governantes faltam tempo e proximidade aos assuntos especializados que caracterizam a maioria das ações governamentais hoje em dia (Lindblom e Woodhouse, 1993).

No Brasil, a burocracia não apenas participa do processo decisório, mas é um dos seus atores mais importantes, por questões históricas e institucionais que indicaremos ao longo do capítulo. Ela tem exercido papel de destaque na definição e na condução das políticas públicas, não apenas nos períodos autoritários, mas igualmente nos períodos democráticos quando, supostamente, tanto os partidos quanto os grupos organizados na sociedade recuperariam sua capacidade de influenciar ou participar das decisões governamentais de forma plena. Fundamentamos nossa explicação sobre o papel assumido pela burocracia nas políticas públicas no

Brasil com o trabalho seminal de Maria do Carmo Campello de Souza intitulado *Estado e partidos políticos no Brasil*. Ao analisar o sistema partidário, este livro abarca as relações entre Estado, burocracia e demandas sociais, para mostrar que as raízes dos problemas mais cruciais dos partidos brasileiros — sua enorme fragilidade institucional e a persistência generalizada de práticas clientelistas — residem no tipo de relação estabelecida entre eles e o Estado.

Para que se possa compreender a extensão e a natureza do poder burocrático é preciso ter clara a ideia de que este poder nunca é exercido com base apenas nos recursos que lhe são próprios — o controle do conhecimento técnico. O poder dos burocratas vai depender eminentemente do respaldo ou da delegação de algum ator político estratégico que sustentará sua posição como *policymaker*. Ou seja, a burocracia só exerce papel de direção do Estado, com base na concessão de poder por outros atores políticos ou, no limite, com base na usurpação desse poder (Martins, 1974).

Assim, afirmar a relevância dos burocratas nas decisões governamentais não significa ignorar sua dependência institucional em relação à autoridade política, nem tampouco negar que a responsabilidade última pelas decisões é dos políticos, como Weber já havia apontado. Por outro lado, afirmar a dependência institucional do poder dos burocratas em relação aos políticos não significa reduzir a burocracia a mero instrumento do Poder Executivo (ou do gabinete, em sistemas parlamentaristas). O pressuposto da separação entre o administrativo e o político é uma fórmula jurídica que nos ajuda a compreender o papel e as responsabilidades de cada um desses atores, mas que não descaracteriza o caráter político do papel e da atuação dos burocratas (Miliband, 1983:143).

Apesar das similaridades institucionais entre Brasil e Estados Unidos, tais como sistema presidencialista, estrutura federativa e administração mais permeável a entradas laterais,<sup>2</sup> as relações entre burocracia, Poder

2 Burocracias mais permeáveis a entradas laterais são aquelas em que parte dos cargos do alto escalão pode ser preenchida por profissionais que não vieram necessariamente da carreira

Executivo e Poder Legislativo são bem diferentes nos dois países. Nos Estados Unidos, apesar de o aparato burocrático estar sob a responsabilidade funcional e dentro da estrutura do Executivo, seu principal "senhor" é o Legislativo. Ou seja, a delegação de poder à burocracia e, conseqüentemente, seu respaldo vêm principalmente do Legislativo, ainda que não exclusivamente. Disso decorrem as especificidades da relação entre política e burocracia naquele país: os congressistas têm meios para controlar a atuação da burocracia e os partidos políticos exercem tanto suas funções representativas quanto governativas, independentemente da expansão, ao longo do século XX, das funções do Executivo e de seu aparato burocrático.<sup>3</sup>

Com o objetivo de discutir as formas específicas assumidas pelas relações entre política e burocracia no Brasil, este capítulo apresenta uma revisão dos trabalhos sobre a emergência e consolidação da burocracia como ator relevante no processo decisório, os vínculos estabelecidos historicamente entre ela, o Executivo, os partidos políticos e os grupos de interesse. Em outras palavras, o debate mais amplo sobre as relações entre Estado e sociedade será retomado, focalizando os processos que geraram o fortalecimento do papel decisório da burocracia em relação aos demais atores políticos e seus impactos sobre a ordem democrática. Essa perspectiva é indissociável da questão da hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo, da fraqueza da função governativa dos partidos políticos e da problemática das relações do Estado com os grupos de interesse, tanto no sentido da tentativa de

pública, ou seja, não escalaram seus respectivos degraus hierárquicos, mas foram indicados para o cargo a partir de atividades anteriores exercidas fora do setor público.

3 Do ponto de vista teórico, é necessário distinguir duas funções essenciais dos partidos em uma ordem democrática: a função representativa, ou seja, a representação de interesses diversos da sociedade, e a função governativa, isto é, a capacidade de determinar ou influenciar as decisões governamentais através da formulação de projetos para o país, imprimindo direção às políticas públicas (Campello de Souza, 1976).

captura dos órgãos governamentais pelos grupos privados, quanto no sentido oposto, de cooptação desses grupos pelos agentes estatais.<sup>4</sup>

De modo geral, a literatura sobre a burocracia no Brasil é relativamente pouco extensa, se comparada, por exemplo, com a norte-americana, e é constituída, sobretudo, de estudos de caso de agências governamentais e de alguns trabalhos sobre as duas únicas carreiras públicas mais consolidadas no país, as Forças Armadas e a diplomacia.<sup>5</sup> Além disso, essa literatura refere-se, sobretudo, aos períodos autoritários, uma vez que o fechamento das vias democráticas de participação política redireciona a atividade política para dentro do aparato burocrático do Estado. Também diferentemente da literatura norte-americana cujo foco principal é a eficácia ou não dos controles democráticos sobre a burocracia (Wood e Waterman, 1994), os estudos no Brasil privilegiam a análise da relação entre Estado e a sociedade. Ou seja, a reflexão sobre a burocracia aqui é um subproduto da preocupação com o papel central desempenhado pelo Estado na sociedade brasileira.

Deixando de lado as nuances internas, as variações de ênfases e os diferentes períodos de referência histórica desses estudos, podemos classificá-los em duas grandes vertentes analíticas. A primeira, tributária das discussões marxistas, aborda a burocracia pelo ângulo do caráter de classe do Estado e enfatiza processos de transformações macroestruturais por que passou a sociedade brasileira a partir da década de 1930 e que levaram à centralização do poder no Executivo federal e à expansão do aparato estatal e da burocracia pública. A segunda privilegia o estudo

4 Fazemos uso da expressão "capacidade governativa", tal como empregada por Campello de Souza: "capacidade de formular e implementar um amplo espectro de políticas públicas" (1976:XXII).

5 Sobre a carreira diplomática, praticamente só há os estudos de Cheibub (1985 e 1989) e Campello de Souza (1976). Já os estudos sobre as Forças Armadas são mais numerosos, na medida em que elas constituíram, até recentemente, atores decisivos no cenário político do país. Trata-se, portanto, de estudos que enfatizam as funções dirigentes das Forças Armadas, mais do que a temática das carreiras (Castro, 1990, 1995 e 2002; Carvalho, 2005).

eventos  
1º  
ministra

2ª política  
KB

da burocracia pelo prisma de seus vínculos com as instituições políticas e seu tema central pode ser sintetizado na discussão a respeito do dilema entre insulamento burocrático ou clientelismo/patronagem.<sup>6</sup> Antes de desenvolvermos a análise de tais abordagens, três esclarecimentos devem ser feitos.

Em primeiro lugar, a reflexão aqui efetuada sobre as relações entre burocracia e partidos e seus papéis respectivos nas políticas públicas não desconhece o debate central na teoria democrática hoje, relativo à crise das instituições representativas e ao chamado declínio dos partidos políticos que não mais conseguem exprimir todas as clivagens existentes nas sociedades contemporâneas. Em outras palavras, nossa argumentação não desconsidera que a relação entre representantes e representados tem ocorrido, sobretudo, por meio da comunicação midiática e que isso, juntamente com o retorno de lideranças carismáticas, seja processo que desafia os partidos políticos (Przeworski, Manin e Stokes, 1999; Novaro, 2000; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006). Todavia, não se pode perder de vista que as instituições representativas atuais tenham os partidos como principal instrumento de mediação entre sociedade e Estado, entre representantes e representados. Além disso, cabe lembrar igualmente que autores importantes deste debate continuam a fundamentar teoricamente a democracia representativa nos partidos (Urbanati, 2006a e 2006b).

O segundo esclarecimento refere-se ao conceito de burocracia. O ator político que desejamos colocar em destaque — e que denomina-

mos “burocracia” — é composto por ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo. Eles podem ser tanto funcionários públicos de carreira (admitidos via concurso público) quanto profissionais de fora do setor público (recrutados em empresas privadas, entidades não estatais como universidades ou centros de pesquisa, bem como em sindicatos e organizações da sociedade civil) que exercem temporariamente atividades de direção nos órgãos governamentais.<sup>7</sup> Portanto, quando nos referimos à burocracia estamos falando de atores individuais ou “grupos informais” que ocupam cargos de alto escalão, e quando nos referimos às agências ou órgãos do Estado os chamamos de aparato burocrático.<sup>8</sup>

Por último, esclarecemos que a literatura discutida neste capítulo refere-se exclusivamente ao processo decisório de políticas econômicas. Essa restrição se justifica porque a maior parte dos estudos sobre a expansão da burocracia estatal no Brasil se concentra na montagem do Estado nacional-desenvolvimentista e, portanto, nas agências encarregadas da regulação, financiamento e planejamento econômico. A despeito dessa limitação, acreditamos que a problematização dos vínculos entre burocracia e política aqui efetuada seja pertinente também às demais áreas de políticas públicas.

6 Conforme assinala José Murilo de Carvalho, “o conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Por sua vez, patronagem, no Brasil, refere-se, sobretudo, à distribuição de empregos públicos por conveniência política, especialmente votos também”. Para mais detalhes sobre a diferenciação entre essas relações políticas, incluindo coronelismo e mandonismo, ver Carvalho (1997).

7 Mesmo pequena, já existe alguma literatura no Brasil que analisa o processo de recrutamento dos que vêm de fora do Estado para ocuparem posições nos órgãos decisórios das políticas públicas (ver Schneider, 1994; Loureiro, 1997; Olivieri, 2007; D'Araujo, 2007).

8 Como exemplos de grupos informais que participaram do alto escalão da burocracia pública em diferentes momentos de nossa história, podem ser citados os membros da assessoria econômica de Vargas nos anos 1950, originários de grupos formados em torno de ideias nacionalistas e desenvolvimentistas (D'Araujo, 1982). Também a equipe econômica que elaborou o Plano Real em 1993/94 era composta de grupos de ex-colegas das escolas de economia no Rio de Janeiro (Loureiro, 1997).

## Estado capitalista, classes sociais e burocracia

Composta por uma série de estudos realizados predominantemente ao longo dos anos 1970-80, os autores que exprimem essa vertente analítica têm em comum uma concepção acerca do caráter de classe do Estado e se inspiram de forma mais ou menos próxima na tradição marxista, especialmente em sua corrente interpretativa elaborada pelo teórico italiano Antônio Gramsci. Os trabalhos partem da constatação da ausência de hegemonia da burguesia no Brasil e de sua incapacidade para elaborar um projeto político para a nação e tentam compreender como, diante dessa ausência, o Estado assume a função de promotor do desenvolvimento, pela industrialização. O foco é o papel central assumido pelo Estado a partir dos anos 1930 na construção do projeto nacional-desenvolvimentista, num contexto marcado pela ausência de hegemonia do empresariado e de fragmentação social. A despeito das diferenças internas, foram selecionados alguns autores que exprimem de forma mais clara as características analíticas dessa vertente.<sup>9</sup>

No livro *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas industriais no Brasil (1930-1960)*, Sonia Draibe analisa o papel do Estado no processo de industrialização e as “metamorfoses” que o aparato burocrático sofreu ao longo desse processo, tendo em vista os “rumos” definidos por seu núcleo dirigente, sob a influência de diferentes forças políticas. Enfatizando a diferenciação no interior das classes sociais, de um lado, e a formação das estruturas burocráticas do Estado,

<sup>9</sup> Há numerosos trabalhos sobre a expansão a partir dos anos 1930 do aparato burocrático do Estado nacional-desenvolvimentista no Brasil (de suas agências de regulação e planejamento econômico), tais como Dalland (1968), Cohn (1968), Ianni (1971), Wirth (1970), Lafer (1970), Singer (1974), Benevides (1976), Bresser-Pereira (1977). Nossa intenção aqui não é revisar toda essa literatura, mas destacar aqueles estudos que problematizam os vínculos entre políticos e burocratas ou, em outras palavras, o papel das elites burocráticas dentro do sistema político.

de outro, a análise sobre a atuação dos burocratas é feita sob o ponto de vista da avaliação do grau de autonomia do Estado em relação às classes sociais. Para a autora, a autonomia do Estado “não é plena nem absoluta”, mas se funda no campo instável das relações entre as classes, enraizando-se na multiplicidade e heterogeneidade das forças políticas. Essa heterogeneidade e a incapacidade da burguesia de exercer hegemonia permitem ao Estado atuar com certa autonomia. Dito de outro modo, a correlação de força instável entre as classes demarca não apenas os limites, mas também o sentido da ação autônoma do Estado (Draibe, 1985:35).

Um dos casos discutidos pela autora para exemplificar como a heterogeneidade da burguesia tem impactos na configuração do Estado, mais especificamente em um setor específico da regulação econômica, refere-se à criação do Instituto Brasileiro do Café (IBC) em 1952, em substituição ao antigo Departamento Nacional do Café (DNC) de 1933. Essa substituição significou a manutenção de um órgão de orientação e defesa do setor cafeeiro, mais especificamente seu ramo comercial, e também a ampliação da influência do setor mais fraco dessa burguesia, composta pelos produtores rurais. Ao criticar o antigo órgão, com argumentos de ineficiência e corrupção supostamente intrínsecas à burocracia, o segmento da burguesia cafeeira constituído pelos produtores rurais desejava a manutenção de um órgão estatal que os protegesse. O intuito das críticas era moldar um segmento do aparelho do Estado e manter o controle sobre a política econômica do café. De fato, a criação do Instituto Brasileiro do Café ampliou o controle dos representantes dos produtores do setor sobre os cargos de direção do órgão, em relação ao antigo DNC. Segundo Draibe, essa fração da burguesia não tinha forças suficientes para constituir uma política econômica global em nome da nação, mas, mesmo assim, conseguiu alojar seus interesses específicos na área econômica do aparato estatal. Ainda que ao custo de se subordinar à burocracia estatal e à política cambial e creditícia do Estado, este setor dos cafeicultores conquistou, com o IBC, o poder de expressar seus interesses no âmbito do governo federal, sob a aparência de uma política de interesse nacional.

✧ É nesse sentido que, conforme afirma a autora, a ação autônoma do Estado se amplia na medida em que cresce o aparato burocrático-administrativo, com a ramificação e fortalecimento dos órgãos públicos e aumento de sua capacidade de regulação e intervenção. A autonomia do Estado se reproduz politicamente pela ampliação de sua capacidade para atender, com as políticas públicas, aos interesses múltiplos e heterogêneos das classes sociais e do exercício de sua função de árbitro e regulador das relações sociais. Assim, o Estado se eleva acima dos interesses imediatos das classes e reafirma sua relativa independência, legitimando seu poder ao revestir suas políticas com um caráter universal (Draibe, 1985:35).

A burocracia é, dessa forma, colocada no centro dos conflitos que atravessam os órgãos estatais de decisão econômica, o que intensifica a dimensão política das resoluções supostamente técnicas. Os técnicos de alto escalão atuam politicamente ao arbitrar e negociar interesses em confrontos localizados, e constituem uma força entre outras que buscam fazer valer seus pontos de vista nas decisões sobre políticas públicas. A força do técnico advém, de acordo com Draibe, da incapacidade dos interesses econômicos de se imporem no nível das forças reguladoras de mercado. Trazidos para dentro do Estado, os diferentes interesses se defrontam nas arenas estatais e as alianças que se estabelecem entre cada órgão são efêmeras, pois foram construídas em torno de projetos ou medidas isoladas e pontuais. É esse o espaço de atuação mais independente e politizado da burocracia. Dada a interpenetração das políticas e seu grau crescente de complexidade, o conhecimento especializado do técnico e seu domínio sobre o conteúdo das decisões capacitam-no a operar como pivô nas alianças entre grupos de interesses e articulações interburocráticas (Draibe, 1985:43).

Examinando o período posterior, Luciano Martins, no livro *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, também busca compreender, sob a perspectiva da estrutura de classes, a expansão do Estado capitalista e as transformações na burocracia, decorrentes dessa expansão. Para ele, a natureza do papel do Estado e sua fragmentação em diversas organi-

zações com graus diferentes de autonomia decorrem da desarticulação social, da natureza da estrutura de classes em contínua transformação, e da presença de atores internacionais que detêm o controle de parte do sistema produtivo. Entretanto, o que permite ao Estado converter-se em agente histórico de transformação não é sua relativa autonomia diante da classe dominante, mas “a autonomia da dimensão política face às demais instâncias da estrutura social”. A autonomia do político antecede e condiciona a autonomia do Estado, e está referida a um dado modo de desenvolvimento que, no caso do Brasil, tem como característica a desarticulação social (Martins, 1985:27).

Apesar de a análise sobre burocracia só adquirir sentido quando referida à dimensão de classe do Estado, não é na identificação das classes por ele diretamente beneficiadas que se pode encontrar a posição de topo na escala de poder ou que se esclarece a natureza das relações entre a burocracia estatal e os detentores do capital. É por essa razão que Martins vai analisar a expansão do Estado como uma forma concreta de avaliar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. E, para isso, enfatiza duas dimensões da ação estatal: sua capacidade extrativa e a ampliação da sua ação empresarial, especialmente com o estudo de três agências — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e Carteira de Comércio Exterior (Cacex). Essas agências atuam em áreas estratégicas, quais sejam o financiamento público, a indução do investimento industrial e a promoção do comércio exterior, respectivamente.

Cada uma das agências analisadas se constrói como arena de articulação e agregação de interesses intra e extraburocráticos e transforma esses interesses em políticas públicas. O BNDES é, entre os casos estudados, a agência com maior autonomia e mais distante do setor governo, pois tem capacidade empresarial, grande liberdade de manobra e desenvolve ação política, ou seja, define com maior liberdade seu papel de demiurgo do setor privado nacional. Do lado oposto, o CDI, que está dentro do setor governo, ilustra o empobrecimento dos recursos materiais e humanos do

aparelho do Estado, assim como a segmentação, justaposição e pluralidade de políticas do Estado, e leva esse órgão a uma política de não decisões ou de decisões que não são implementadas. A Cacex, finalmente, é um híbrido, uma estrutura sem lugar específico, uma vez que é uma carteira bancária, com ligações com os ministérios da Fazenda e da Indústria e Comércio, com a Presidência da República e o Banco do Brasil. A Cacex utiliza essa justaposição de competências para ampliar seu poder nos centros de decisão de política econômica.

A ampliação da capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade, pelo aumento da arrecadação e a criação de novas fontes de recursos, é acompanhada da expansão da sua atuação empresarial, ou seja, da exploração da atividade econômica de produção e/ou comercialização de bens pelas empresas estatais. Apesar de contraditórias, as duas lógicas, a de Estado burocrático e a de Estado empresarial, se articulam e se complementam, comprovando os efeitos da heterogeneidade social e da fragmentação dos interesses de classe na estrutura do Estado.

O tipo de inserção de cada uma dessas agências no aparelho do Estado (na periferia, na fronteira ou setores específicos de governo) marca de maneira decisiva as condições de funcionamento, natureza e volume de recursos que manipulam, assim como a abrangência de ação. Para Martins, não é a delegação de atribuições de poder político que confere graus de importância a cada agência, mas os recursos de poder que conseguem reunir e maximizar, com suas ações e as faculdades conferidas pela natureza de suas respectivas inserções no aparelho do Estado. É o situar-se dentro ou fora do setor governo que constitui a variável importante porque possibilita a essas agências desenvolverem comportamentos mais ou menos autônomos e criativos.

Esses exemplos ilustram, portanto, que o pluralismo no Brasil não se realiza no nível da sociedade, mas sim no âmbito do Estado, e que a atuação das agências acaba por substituir os partidos políticos. Em outras palavras, os interesses na sociedade estão tão dispersos e desorganizados que só se estruturam com a organização provida pelas ins-

tituições do Estado. Segundo o autor, tal situação explica, em parte, a diferenciação de lógicas no interior do aparelho do Estado e, por outro lado, tende a acentuar ainda mais a sua segmentação e a desorganizá-lo internamente.

Também no contexto do regime autoritário pós-1964, Maria Lucia Werneck Vianna realiza um estudo do caso do Conselho Monetário Nacional (CMN), mostrando, através das transformações dessa agência decisória, o caráter do Estado brasileiro, que organiza, planeja, coordena os rumos do avanço capitalista (Werneck Vianna, 1987:13).

Duas perspectivas teóricas permitem à autora compreender o CMN como órgão de intermediação de interesses corporativos setorializados: a do corporativismo estatal que, nos termos de Schmitter (1971), vincula-se a regimes políticos altamente centralizados, burocráticos e de partidos fracos; e as análises de O'Donnell (1975) sobre o chamado Estado burocrático-autoritário. Esse referencial teórico permite também compreender as transformações institucionais do CMN em 1964-74, quando passa de órgão de regulação monetária (tal como foi idealizado no momento de sua criação em 1964 e, portanto, como câmara corporativa de acomodação de interesses específicos do setor financeiro) para órgão de coordenação nacional, centralizando a formulação de todas as políticas econômicas, sob o comando do ministro Delfim Neto, entre 1969 e 74.

Werneck Vianna mostra também que o CMN passa a filtrar e selecionar demandas de grupos e, dessa forma, suas ações não constituem mera rotina burocrática, mas práticas políticas com as quais os interesses são negociados e canalizados para dentro do Estado. Como há uma multiplicidade de burocracias para atender a diversas clientelas, elas ajudam a setorializar as reivindicações e tornam o Estado capaz de lidar com pressões diferenciadas e até com demandas opostas. Portanto, a burocracia não apenas faz a intermediação de interesses, mas igualmente os seleciona e organiza politicamente.

Aqui também a explicação para o papel político da burocracia é encontrada explicitamente no referencial teórico de Antônio Gramsci e na

caracterização do quadro político fundado em um pacto de dominação de classe não hegemônico. A fragmentação do aparelho de Estado, colada à heterogeneidade social, faz com que não haja um projeto articulado de longo prazo capaz de unir frações dominantes em torno de determinados interesses. Pelo contrário, "a delegação de autoridade a jurisdições competitivas, no contexto autoritário e não hegemônico aumenta a arbitrariedade do processo decisório, mas reforça a fragmentação e a crise de hegemonia" (Werneck Vianna, 1987:34-35).

Em suma, o conjunto dos textos selecionados como expressivos da primeira vertente analítica pressupõe que as características estruturais do aparato burocrático (heterogeneidade e desarticulação das estruturas organizacionais e das políticas públicas) decorrem da falta de hegemonia da classe dominante e da consequente ausência de uma direção política unificadora. Ou seja, o Estado internaliza a diversidade dos conflitos políticos nos diversos órgãos, institutos, autarquias, empresas. A burocracia se torna, por um lado, refém de um conjunto de interesses, mas, por outro, sua beneficiária, ao promover, com eles, suas formas de poder específicas (por exemplo, emitir regulamentações, decidir sobre financiamentos etc.) e, conseqüentemente, ganhar algum grau de autonomia de ação. Em outras palavras, a estruturação, a organização e o crescimento do Estado, bem como seu sentido político, são explicados em função das formas de expressão dos conflitos entre as classes. A autonomia do Estado e dos burocratas nasce nos interstícios desse conjunto desarticulado de órgãos, em face da fraqueza das classes para impor uma direção única e coordenada ao Estado em seu conjunto.

A maioria dessas obras se refere ao período autoritário, uma vez que nesses regimes amplia-se a tendência de transferência da luta política para o interior da burocracia, e, conseqüentemente, para o Poder Executivo. Mas é interessante notar que o mesmo movimento ocorre no período democrático entre 1946 e 64, analisado por Draibe. A autora mostra que, mesmo sob regras democráticas, o Executivo manteve a amplitude do poder da burocracia, seu papel de promotor da industrialização, bem

como a atuação heterogênea e autônoma dos burocratas, permanecendo os parlamentares relegados a uma posição de espectadores. Isso fica claro na reconstrução dos debates da Constituinte de 1946 relativos aos controles políticos que o Legislativo podia impor ao Executivo. Neles, os deputados colocam claramente seu dilema: como poderiam assumir a responsabilidade pela restrição dos poderes presidenciais, se reconhecem a importância do papel do Executivo no planejamento da economia e sua necessidade de deter os instrumentos de decisão das políticas públicas? Assim, os discursos não levam a nenhuma ação que pudesse limitar o poder do Executivo nem recolocar o Legislativo entre os protagonistas dos destinos da nação.

### Autoritarismo político e anéis burocráticos

As formas de articulação de interesses das classes dominantes dentro do Estado também foram objeto de preocupação de Fernando Henrique Cardoso, em seu livro *Autoritarismo e democratização*, de 1975. Como é sabido, este autor não adere ao pensamento marxista como os anteriores, mas toma como interlocutores os autores da primeira vertente e daí a sua incorporação neste debate, que se dá, em grande medida, para criticá-la. Portanto, Cardoso pode ser considerado o autor que faz a passagem da primeira para a segunda vertente.

Pretendendo dar conta das relações entre Estado e sociedade no Brasil no contexto do regime autoritário pós-64, ele formula o conceito de anéis burocráticos porque considera que o conceito de Estado burguês não é suficiente para explicar as políticas implementadas pelo Estado da "Revolução de 64", criado pela aliança entre empresariado e classe média. Ou seja, na medida em que o conflito político e as lutas de poder não podem ser deduzidos das determinações abstratas de classe, eles devem ser analisados em suas formas concretas de expressão. Não só os partidos, mas as organizações do Estado são usadas pelos grupos como aparato político, como instrumento pelo qual os grupos sociais agem com vistas ao poder.



Assim, é preciso “pensar o sistema político em termos de anéis que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a pública e a privada” (Cardoso, 1975:182). A relação entre Estado e sociedade passa pela mediação das organizações burocráticas (públicas e privadas) e o sistema no qual se dá o entrelaçamento entre ambas as ordens institucionais supõe anéis cruzados, pelos quais os interesses da sociedade civil passam a existir dentro do Estado. A burocratização dos eixos de poder e a correlata politização das burocracias obrigam a repensar o problema da democracia, no sentido de criar contrapesos às tendências que decorrem da natureza das grandes organizações burocráticas à manipulação, ao segredo, à não responsabilidade e à perversão autoritária (Cardoso, 1975:185).

Os anéis são instrumentos políticos menos estáveis e mais ágeis que os partidos, que perderam sua função e lugar no governo militar. Não são *lobbies*, pois *lobby* supõe que o Estado e a sociedade civil sejam mais estruturados e racionalizados do que o que existia no Brasil da época. Os anéis são círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais; são formas de articulação que, sob a égide da sociedade política, asseguram ao mesmo tempo um mecanismo de cooptação para integrar nas cúpulas decisórias membros das classes dos funcionários, empresários e militares que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram *qua personae* e não como “representantes” de suas corporações de classe (Cardoso, 1975:208).

Os anéis são denominados “burocráticos” justamente para sublinhar a necessária localização de sua sede no aparelho do Estado. É a forma que o regime militar adotou para permitir a inclusão dos interesses privados em seu seio, e para criar instrumentos de luta político-burocrática no aparelho do Estado. Segundo ele, a ideia de corporativismo é inadequada para caracterizar a relação entre Estado e classe porque corporativismo pressupõe algo inexistente nos anéis: organização das classes e sua representação, ainda que sob o controle estatal (Cardoso, 1975:209).

## Partidos, burocracia e sistema político

Esta segunda vertente analítica considera a burocracia um ator central nos processos decisórios de políticas econômicas no Brasil e aborda o fenômeno burocrático a partir de seus vínculos com a estrutura do Estado, o sistema partidário e o clientelismo. De acordo com Maria do Carmo Campello de Souza, a principal autora que enfatiza essa problemática, a presença dominante de burocratas nas arenas decisórias das políticas públicas decorre da incapacidade histórica de os partidos políticos assumirem suas atribuições de governo (o que, por sua vez, está relacionado ao papel preponderante exercido pelo Estado no sistema político brasileiro, a partir dos anos 1930 e inclusive no período democrático de 1946-64).

Em formulação abstrata mais geral, ela afirma:

a estrutura do Estado é por si mesma um fator crucial na especificação da natureza da política das diferentes sociedades. A existência prévia de uma organização estatal forte tem efeitos consideráveis sobre o desenvolvimento e a posterior configuração do sistema partidário. O peso do sistema partidário será tanto maior quanto menos atuante for a organização burocrática do Estado, visto que essa condição prévia facilita a articulação de interesses e clivagens, e a própria institucionalização do conflito, em termos partidários. [Portanto] a maior ou menor eficácia no desempenho das funções representativas e governativas pelos agrupamentos partidários está na dependência da forma de Estado, ao mesmo tempo que, obviamente, é um indicador desta.

CAMPELLO DE SOUZA (1976:31)

Articulando, assim, de forma inovadora as relações entre Estado, sistema partidário e práticas clientelistas, a hipótese central desse estudo é:

(...) [A] importância do partido como instituição em relação às outras forças que compõem a estrutura do Estado pode achar-se em relação inversa com a centralização deste. Não parece exagero generalizar, portanto, que o clientelismo declina em importância como forma de controle e utilização de recursos políticos quando a estrutura do Estado favorece a consolidação dos partidos como articuladores de alternativas e de objetivos nacionais; inversamente, a existência de uma estrutura estatal centralizada *antes* do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade a sua institucionalização e um estímulo à política clientelista.

CAMPELLO DE SOUZA (1976:36, GRIFO NO ORIGINAL)

No caso do Brasil, a centralização do poder no Estado autoritário, no período 1930-45, juntamente com a criação de formas de representação de interesses societários via corporativismo estatal (conforme denominação de Schmitter, 1971), fez com que as corporações reduzissem a função governativa dos partidos, enquanto o crescimento do poder do aparato burocrático respondia à lógica da centralização. Em outras palavras, incapazes de exercer suas funções governativas, e restringindo-se à função representativa, aos partidos restou a defesa de interesses particularistas, de curto prazo ou de clientelas, preocupados apenas em retribuir apoios e garantir seu poder.

Assim, a autora considera ser o clientelismo não uma característica específica do sistema político brasileiro ou mesmo um estágio de seu desenvolvimento, como a literatura convencional sobre o tema costuma afirmar, mas sim uma modalidade de controle dos recursos políticos a ser utilizada pelos partidos que procuram, desse modo, gerar poder para si e se consolidar como instituição. Dada a amplitude que o clientelismo assumiu em nosso sistema político, o essencial a explicar é o grau em que os partidos brasileiros indistintamente se alimentam do clientelismo, fazendo dele uma estratégia de aquisição e consolidação de poder, o que se

*temos que  
repercutir  
o papel  
dos partidos*

torna um grande obstáculo à institucionalização do sistema partidário como um todo. Comparando o Brasil com outros sistemas, Campello de Souza afirma ser possível observar que, onde os partidos têm funções importantes na formulação dos objetivos nacionais e na articulação dos interesses básicos da população, embora possam ocorrer fenômenos políticos como patronagem, estes não têm as mesmas proporções que o fenômeno assume no caso brasileiro (Campello de Souza, 1976:36).

Em outras palavras, como os partidos não puderam consolidar sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, os burocratas desempenham nas arenas de decisão o papel que os partidos não exerceram. Por sua vez, o exercício da função governativa pela burocracia alija os partidos desse processo, relegando-os cada vez mais para a função de representantes de clientelas ou grupos particularistas na sociedade e reforçando suas práticas meramente reprodutoras de posições de poder — reeleição e conquista de recursos orçamentários necessários para tal. Com isso temos um ciclo vicioso que mantém os partidos cada vez mais distanciados das discussões de programas de governo e de projetos para a nação e torna as burocracias canais mais importantes de transmissão dos interesses da sociedade para dentro do Estado.

A implicação política mais crucial desse processo em que burocratas assumem funções decisórias no vazio deixado pelos partidos é a manutenção da fragilidade das instituições democráticas no país. Como afirmou com lucidez aquela autora, o desenvolvimento de uma democracia depende da institucionalização de um sistema partidário capaz de “assegurar tanto a estabilidade e efetividade da função de governar quanto o vigor e autenticidade da função de representar interesses diversos” (Campello de Souza, 1976:50).

Outros autores já haviam apresentado elementos que afirmavam a argumentação de Campello de Souza. Examinando a política desenvolvimentista no Brasil no período democrático de 1947-64, Nathaniel Leff, por exemplo, observa uma considerável autonomia dos órgãos governamentais e afirma a importância dos técnicos diante dos

partidos que não existiam para agregar interesses e formular projetos mais amplos para o país. Não só o Congresso se recusava a se envolver em assuntos mais complexos, mas também os técnicos tinham o monopólio de formulação da política econômica, cujo conteúdo desde a II Guerra Mundial havia se tornado mais especializado para lidar com problemas como a inflação, balança de pagamentos e necessidade de investimento público (Leff, 1968:132-133).

Escrevendo posteriormente, Lourdes Sola também compartilha a percepção de Campello de Souza. Ao analisar o peso das ideias econômicas sobre as decisões políticas no período da democracia de 1946-64, ela enfatiza o papel que os técnicos exerceram no aparelho de Estado, a despeito das divergências ou das controvérsias entre seus principais representantes. Esse período é tido como a primeira conjuntura crítica de incerteza política e econômica depois da II Guerra Mundial, quando os partidos foram incapazes de competir com as burocracias públicas e as Forças Armadas na formulação de estratégias econômicas. Examinando particularmente o papel dos técnicos nacionalistas no sistema político, aquela autora mostra ainda que estes se articulavam não pelos partidos e sim por outras instituições (como clubes, centros de pesquisa, associações profissionais ou corporativas) que serviam também como canais de recrutamento para os cargos no Estado. Tais técnicos tinham a percepção clara de que eram produtores qualificados de ideologia e formuladores de políticas públicas, por meio de sua competência técnica. Isso lhes dava legitimidade, dado o sistema político no qual predominavam atores e partidos desprovidos de ideologia (Sola, 1998).

A assessoria econômica do segundo governo Vargas é ainda outro exemplo ilustrativo não só do papel de relevo desempenhado pela burocracia em período democrático, mas igualmente de sua forma de funcionamento, insulada das pressões do Congresso e dos partidos. Tendo sido responsáveis pela elaboração de projetos mais importantes desse governo como a Petrobras, Eletrobrás, Plano Nacional do Carvão, Capes, Instituto Nacional de Imigração, Comissão Nacional de Política Agrária, Comissão de De-

envolvimento Industrial, Banco do Nordeste do Brasil e muito outros, a assessoria foi composta de técnicos de orientação nacionalista sob a chefia de Rômulo Almeida, contrapondo-se às ações da Comissão Mista Brasil e Estados Unidos que, no bojo do mesmo governo Vargas, representava os interesses das empresas norte-americanas no país (D'Araujo, 1982:136).

Esvaziando o poder dos ministérios nas áreas técnicas da economia e fazendo com que o Congresso passasse a atuar em função dos projetos econômicos que ela apresentava, a assessoria se constituiu no embrião da conhecida administração paralela do posterior governo de Kubitschek. Além disso, utilizando a estratégia de "manter-se na sombra exatamente para poder operar", como declarou seu dirigente, Rômulo Almeida, a assessoria imprimiu um caráter dinâmico e produtivo ao governo Vargas, permitindo que, em um contexto de conflito político e de ausência de apoio mais estável por parte dos partidos no Congresso, fosse evitada a paralisia decisória. Com seus projetos de impacto, esse órgão foi usado como um canal de comunicação direta com a população em busca de base popular mais sólida. Ou seja, procurando descaracterizar partidariamente sua ação, Vargas recorre a um instrumento técnico para veicular e difundir seus objetivos de governo (D'Araujo, 1982:135-137). Essa mesma analista observou ainda, de forma arguta:

Ao privilegiar a assessoria enquanto principal recurso de poder para chegar às bases populares, o governo procurava suprir a ausência de apoio dos partidos e das lideranças (...) Jogava na prática com um comportamento apartidário e de deslegitimação das organizações políticas, advindo, exatamente, de seu descrédito nas instituições e da ausência de uma proposta política institucionalmente assentada.

D'ARAUJO (1982:137)

Portanto, aqui é reiterado não só o afastamento, mas também a deslegitimação, em período democrático, do Congresso e dos partidos nas

grandes decisões nacionais. A seguir, examinamos os demais autores da vertente que privilegia os vínculos entre partidos e burocracia, separando-os, entretanto, em dois subgrupos distintos, uma vez que eles não veem essa relação da mesma forma: o primeiro mostra o insulamento burocrático como saída para superar o clientelismo e a captura da burocracia por grupos de interesses, sem problematizar seus desdobramentos para a ordem democrática; o segundo grupo, ao contrário, enfatiza os problemas que a solução do insulamento pode gerar para a democracia.

### Clientelismo versus insulamento burocrático

Diante do clientelismo e da patronagem vigentes no sistema político, autores como Barbara Geddes e Gilda Gouvêa supõem que, para se governar de forma racional e eficiente, é necessário entregar as decisões aos burocratas e/ou técnicos. Preocupada em caracterizar o que definiu como dilema dos políticos na América Latina, Barbara Geddes mostra que as elites orientadas para o desenvolvimento tentaram criar, a partir dos anos 1930, agências que pudessem promover o crescimento econômico em seus países. Contudo, paralelamente às tentativas de melhorar a capacidade da burocracia para realizar tais políticas, surgiram também pressões opostas de empreguismo e patronagem. Apenas as agências decisórias que conseguiram se manter insuladas dessas pressões foram bem-sucedidas e aumentaram sua efetividade. Todavia, o insulamento de tais agências sempre dependeu do apoio do Executivo, uma vez que elas não têm autonomia própria e, portanto, “não têm sido sistematicamente capazes de defender suas próprias fronteiras e assegurar por elas mesmas os recursos de que necessitam” (Geddes, 1990:231).

Do ponto de vista dos políticos, o insulamento das agências para protegê-las contra as pressões clientelistas gera um dilema: se, de um lado, possibilita alcançar maior efetividade para as políticas públicas, de outro, pode levar o governo a perder apoio no Congresso. Em outras palavras,

dependendo da estratégia de nomeação para os cargos da administração pública, orientando-se apenas pela lógica de angariar apoios, um governo pode debilitar sua própria capacidade de conduzir políticas ou, no extremo oposto, conferir poder demasiado aos tecnocratas pode levá-lo a obstruir sua capacidade decisória por falta de apoio congressional. Diante desse dilema, o desafio é encontrar estratégias efetivas que assegurem competência suficiente à burocracia e suporte político adequado. No Brasil, por exemplo, os governos Vargas, como mencionado anteriormente, e Kubitschek, com a “administração paralela”, conseguiram enfrentar esse dilema, segmentando a máquina burocrática, com áreas insuladas, de um lado, e áreas abertas à patronagem, de outro.

Por sua vez, Gouvêa (1994) analisa o espaço de poder e a lógica da ação dos burocratas públicos no Brasil, tomando como objeto o grupo de técnicos que participou da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas no início dos anos 1980. Esse grupo foi liderado por Maílson da Nóbrega, então secretário-geral do Ministério da Fazenda. Composto por funcionários que haviam percorrido longos anos de carreira naquele ministério, no Banco do Brasil e no Banco Central, o grupo elaborou propostas importantes para o saneamento fiscal do país como, por exemplo, o fechamento da conta-movimento do Banco do Brasil, a redução dessa instituição à condição apenas de banco comercial, a reestruturação de funções do Banco Central e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional. A hipótese da autora é que esses burocratas, diferentemente dos grupos que veiculam interesses corporativos, souberam construir um sistema de autoproteção que teve permanência, independentemente das mudanças político-partidárias. Identificavam-se inteiramente com a condição de funcionários e com o *ethos* do interesse público. Como muitos ingressaram na carreira após 1964, em momento de despolitização da sociedade e de ausência de debate público, não desenvolveram vínculos fortes com os partidos. Assim, esse grupo que se envolveu com a reforma das instituições financeiras públicas caracterizava-se por grande isolamento externo, por forte lealdade interna e por pontos de vista formados na prática profissional.

Barbara Geddes  
95

Olhando também para o período anterior e para órgãos como Dasp, Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), BNDES, assessoria econômica de Vargas, Sudene etc., Gouvêa reafirma a importância dos burocratas nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas particularmente na área econômica, porque foram capazes de definir padrões institucionais duradouros. Mais do que isso, ela os concebe como defensores do “interesse público”, como atores que “lutam pela transparência orçamentária”, mesmo reconhecendo que partilham de visão autoritária sobre o significado de interesse público. Não dependendo do respaldo dos congressistas, pois seu espaço de ação durante o regime militar se ampliou com a maior centralização do poder em torno dos ministros fortes ou do próprio presidente da República e com a redução das pressões políticas, esses burocratas prescindem da relação com o Legislativo. Assim, não veem os políticos como aliados, mas como representantes de interesses particularistas que deveriam ser institucionalmente enquadrados e controlados pela sociedade, para tornarem-se expostos a pressões na direção “correta”.

De modo similar, embora usando a abordagem da teoria da escolha racional, Geddes conclui que as agências insuladas melhoram a performance e aumentam a capacidade do Estado. O insulamento ou a constituição de “bolsões de eficiência” foi um recurso político necessário para garantir e manter os compromissos políticos, tendo-se em vista os projetos de desenvolvimento econômico.

### Insulamento e déficit democrático

Diferentemente de Geddes e Gouvêa, que não discutem as bases do poder da burocracia insulada e, por isso, supõem sua neutralidade, chegando até mesmo a certo discurso de apologia do insulamento como estratégia para aumentar a eficiência da atuação estatal, Edson Nunes (1997) e Eli Diniz (1997) problematizam as consequências e o alcance do insulamento. Eles mostram que, se o insulamento, por um lado, evita o personalismo e a

patronagem, em nome de uma atuação mais técnica, por outro, reduz os limites de arena de formulação de políticas, o que significa a exclusão de partidos políticos, do Congresso e das demandas populares.

Em seu trabalho intitulado *A gramática política do Brasil*, Nunes mostra que a introdução aqui do capitalismo moderno interagiu com a criação de um sistema institucional sincrético, em que operam diferentes princípios de estruturação das relações entre a sociedade e instituições políticas: clientelismo, corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático. A institucionalização dessas quatro gramáticas, diz ele, progrediu de maneira gradual tendo como ponto de partida o primeiro governo Vargas (1930-45). Na década de 1930, além da centralização político-administrativa no Executivo federal, surgiu a legislação corporativa que tentou substituir a divisão tradicional entre partidos políticos por relações pacíficas entre grupos e classes sociais. Todavia, a centralização política e os regulamentos corporativistas não conseguiram destruir o clientelismo. Ao contrário, geraram novos recursos para sua prática, agora sob o controle do governo federal e não das oligarquias regionais. O Estado Novo (1937-45) também procurou modernizar suas bases administrativas com uma reforma do serviço público baseada no universalismo de procedimentos, criando um corpo técnico, isolado das disputas políticas para assessorar o governo na formulação das políticas públicas. Assim, quando ocorre a democratização em 1946, o corporativismo se encontrava em pleno funcionamento junto ao antigo clientelismo. Os novos partidos criados nesse período fizeram largo uso do clientelismo, renovando e reforçando essa antiga gramática. A partir de então, o universalismo de procedimentos foi menosprezado, mas o corporativismo foi mantido (Nunes, 1997:18).

Elites modernizantes que desejavam levar adiante projetos de desenvolvimento nacional encararam a patronagem generalizada dos partidos como obstáculo ao progresso. “Já que o universalismo de procedimentos ainda não era suficientemente forte para desalojar a ordem tradicional controlada pelos partidos políticos, a solução pareceu ser a criação

de uma burocracia insulada, a fim de perseguir a realização de políticas desenvolvimentistas que não fossem limitadas pela patronagem política” (Nunes, 1997:19). Ou seja, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos são vistos como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo. Concebido como “processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”, o insulamento burocrático reduz o raio de atuação da arena decisória, para a qual interesses e demandas populares se dirigem. Tal redução só é possível porque organizações ligadas até então à burocracia tradicional são retiradas do espaço de atuação política do Congresso Nacional e dos partidos políticos. Além disso, para ficarem insuladas ou protegidas contra as tradicionais demandas redistributivas, as agências devem desfrutar de um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo, sejam eles o presidente da República, um ministro forte ou mesmo grupos de interesses poderosos na sociedade. Portanto, conclui criticamente:

Ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico: agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso.

NUNES (1997:35)

Considerando exemplos como o Dasp, BNDES, Petrobras, Comissão Nacional de Energia Nuclear, SNI, o autor ressalta a existência de graus múltiplos de insulamento das agências seja num mesmo período, seja ao longo do tempo. Isso porque se a complexidade do ambiente operativo diminui, tornando-se mais previsível e menos incerto, não há necessidade de proteção do centro técnico. O insulamento, embora agarrado ao discurso

da técnica e da eficiência, não segue a lógica universalista. Ao contrário, sua viabilidade tem como condição o apoio de atores políticos relevantes. O Dasp simbolizou, no período de sua criação, a busca da racionalidade e da modernização da administração pública. Esse departamento combinava insulamento (apoio ao regime autoritário, centralização, sistema de inventórias) com universalismo de procedimentos (contratação e promoção de funcionários). Ambas as gramáticas, combinadas ao corporativismo e à centralização garantiram que os recursos para a continuidade do clientelismo fossem drenados para o uso quase exclusivo do Executivo federal.

Nos anos 1950, a lógica do insulamento burocrático foi instrumentalizada para promover o nacional-desenvolvimentismo, de modo que a administração das políticas econômicas e as decisões estratégicas acabaram sendo realizadas fora dos partidos. O auge desse processo se deu sob o governo de Juscelino Kubitschek (JK) e com a criação de duas principais agências, ligadas ao planejamento e execução do Plano de Metas:

- os grupos executivos, cujos membros foram recrutados na Sumoc, Cacex, BNDES, Dasp e ministérios, e mantidos sob a direção de Roberto Campos e Lucas Lopes;
- o Conselho de Desenvolvimento, composto por ministros de Estado, chefes do gabinete civil e militar, presidentes do Branco do Brasil e do BNDES, além da assessoria de uma secretaria executiva formada por especialistas do setor público e privado.

Ambas as agências forjaram uma via alternativa à burocracia tradicional e ao universalismo de procedimentos. Criados por decreto, os grupos executivos alijaram os partidos e o Congresso. JK insulou essas agências e, ao mesmo tempo, fez uso do clientelismo e do empreguismo: impediu o Dasp de fazer concursos públicos, promoveu contratação sem concurso e fez nomeações clientelistas.<sup>10</sup>

10 Também no governo JK o funcionamento dos grupos executivos ou da administração paralela pautou-se pela hegemonia incontestada dos técnicos em relação a outros atores po-

Em suma, em 1945-64, o insulamento burocrático manteve inalteradas as bases da cidadania regulada da República Velha, pois não foram criadas formas de controle da burocracia pelo Congresso. Essa gramática conseguiu erguer barreiras contra o controle e o escrutínio públicos sobre as atividades do Estado, ao mesmo tempo que seus atores selecionavam, eles mesmos, as benesses. Embora sua análise termine no governo Goulart, o autor afirma ter sido o insulamento burocrático, a gramática predominante no regime militar.

Eli Diniz também trabalha com o conceito de insulamento burocrático, fazendo referência ao trabalho de Edson Nunes, e atribui aos partidos papel semelhante àquele enfatizado por Campello de Souza: inseridos em sistemas políticos marcados pela centralização e pelo “monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório” (Diniz, 1997:19). Também em retrospectiva histórica, ela indica que, a partir dos anos 1930, ocorre um processo de marginalização dos partidos e do Congresso, consolidando-se o “enclausuramento burocrático da gestão governamental”, paralelamente à montagem de estruturas verticais e hierárquicas de representação de interesses corporativos que se canalizam para dentro do Estado. Assim, se, de um lado, tem-se o aumento da autonomia do Executivo na elaboração e execução das políticas públicas em geral e das econômicas, em particular, de outro, as agências governamentais são penetradas por interesses privados.

líticos, e por sua autonomia diante do Congresso. Eis as observações de Luciano Martins (1976:427) a respeito: “É o próprio Kubitschek que declara que os técnicos dispunham (durante seu governo) de liberdade absoluta para a elaboração do plano. Os dados disponíveis parecem indicar que a tecnocracia não somente representou o papel mais importante na elaboração e execução do Plano de Metas, mas que ela conseguiu fazer relaxar os controles políticos aos quais estaria submetida anteriormente”.

De um lado, o esforço centralizador concentrou poderes na burocracia federal; de outro observou-se uma fragilização crescente quanto à capacidade de o Estado fazer valer suas decisões e impor a observância de seus ordenamentos legais. O resultado seria a rarefação do poder público e a incapacidade do Estado quanto à implementação de políticas, a despeito do alto grau de voluntarismo e de discricionariedade da cúpula estatal.

DINIZ (1997:35)

Em outras palavras, a privatização do aparelho burocrático gerou ineficácia e comprometeu a capacidade de ação e planejamento do Estado.

Esse padrão de atuação governamental, caracterizado por centralização burocrática de decisões, pela precedência do Executivo e pela fraqueza dos partidos não se deve a uma “vocalização populista” dos políticos latino-americanos, mas sim a “processos históricos vinculados à constituição do Estado, à estruturação dos mecanismos de articulação entre a instância de poder e a sociedade e às formas de incorporação de atores estratégicos ao sistema político” (Diniz, 1997:17). A autora ressalta também a conexão entre o sistema político e as formas assumidas pelo aparato do Estado: “[A] ênfase na centralidade do chefe do Executivo foi facilitada pelo regime presidencialista em vigor (...) que tenderia a esvaziar o Poder Legislativo, chegando, em alguns momentos, a neutralizá-lo completamente. Além disso, trata-se de um presidencialismo avesso à decisão colegiada e ao compromisso” (Diniz, 1997:190).

Analisando as respostas que os dois primeiros governos da Nova República deram às crises dos anos 1980-90, tanto econômica (crise da dívida externa e inflação) quanto política (redemocratização), Diniz problematiza os impactos do insulamento burocrático. Expresso pelo alto grau de voluntarismo da elite estatal, principalmente na área econômica, o insulamento não gera apenas um problema democrático (o alijamento do Congresso e dos partidos políticos das principais decisões do governo),

mas também um problema de eficácia governamental, na medida em que à capacidade do governo de tomar decisões unilateralmente não corresponde uma capacidade de articulação e negociação social sobre os custos e os ganhos das medidas de reestruturação econômica e de reforma do Estado. Os governos Sarney e Collor fracassaram na reformulação de um novo modelo de Estado e de desenvolvimento econômico porque

[a]o contrário do que ocorreu em alguns países em que as políticas de ajuste dos anos 1980 apoiaram-se em pactos de ampla envergadura, a opção das elites estatais brasileiras privilegiou vias coercitivas de implementação, o que se traduziu na preferência por instrumentos legais capazes de garantir a precedência do Executivo em relação ao Poder Legislativo. Deu-se continuidade à tendência que prevaleceu sob o regime militar, ao governo por decretos-leis, substituídos, a partir da promulgação da Constituição em vigor, pela figura das medidas provisórias.

DINIZ (1997:181)

Dessa forma, a autora atribui aos partidos da democracia pós-1988 papel semelhante àquele enfatizado por Campello de Souza para o período da democracia de 1946-64: "Inseridos em sistemas políticos marcados pela centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório" (Diniz, 1997:19).

Além de Diniz, outros autores indicam que a democracia brasileira pós-1988 mantém o mesmo padrão descrito por Campello de Souza para o período de 1946-64: o esvaziamento da função governativa dos partidos, o papel predominante da burocracia no *policymaking* e, conseqüentemente, sua porosidade a determinados grupos de interesse. Analisando a transição democrática sem ruptura no Brasil da Nova República, Sola (1998) enfatiza o confinamento das arenas decisórias

diante das pressões da política competitiva, a crescente opacidade dos interesses aí representados e ainda o alto grau de autonomia decisória dos economistas no poder. Referindo-se igualmente ao período democrático, Loureiro (1997) reforça tal percepção, mostrando o monopólio sobre as decisões na área de políticas macroeconômicas por parte de certos segmentos burocráticos. Tal monopólio refere-se não apenas aos funcionários de carreira dos ministérios da Fazenda, Planejamento e Banco Central, mas, sobretudo, a grupos de economistas de renome nos meios universitários e no mercado financeiro, recrutados temporariamente para cargos em comissão no alto escalão do Executivo federal. Embora tenham sido atores importantes no movimento de oposição aos governos militares e responsáveis por críticas decisivas que apressaram o fim do regime, os economistas atuaram como *policymakers*, nos governos democráticos em arenas decisórias restritas e insuladas à participação dos partidos e do Congresso, sob o respaldo e a proteção do presidente da República e/ou de um ministro mais forte.<sup>11</sup>

11 Vale reproduzir aqui o relato de um jornalista que acompanhou os bastidores da elaboração de um dos planos de estabilização monetária, o Plano Cruzado, no governo Sarney, em 1986. Ele é revelador do distanciamento dos partidos e congressistas dessa importante arena decisória governamental: "Diversas circunstâncias sugeriam para Ulysses Guimarães (então presidente do PMDB, principal partido da base de apoio do governo) a conveniência de uma atitude de prudência e cautela. Embora entre os 'pais da reforma' se encontrassem muitos peemedebistas, a verdade é que, até a véspera, não houvera qualquer articulação partidária que desse sustentação à sua atuação dentro do governo. Todas as instâncias e órgãos do partido estavam à margem. Como assumir de pronto uma proposta armada nessas circunstâncias e que, pelo seu teor técnico e pelo caráter de novidade, era de difícil compreensão e avaliação" (Sardenberg, 1987:289). Trabalho mais recente sobre a continuidade no governo Lula das políticas macroeconômicas do governo Fernando Henrique Cardoso (inclusive a manutenção da autonomia de fato do Banco Central diante das pressões do restante do sistema político) aponta igualmente o peso dos interesses financeiros na definição dessas escolhas (Loureiro, Pereira e Gomide, 2009).



## Considerações finais

A literatura aqui discutida aponta a importância da burocracia como ator fundamental no processo decisório no Brasil, mesmo que os autores apresentem pontos de vista distintos com relação à fonte do poder da burocracia. Se, na primeira vertente, o poder da burocracia advém dos interesses socioeconômicos que ela própria representa dentro do aparelho de Estado, na segunda, seu poder deriva, sobretudo, da decisão estratégica dos chefes do Poder Executivo de tentarem obter, por meio dos burocratas que ocupam cargos de confiança, alguma garantia de que sua direção e controle sobre a máquina estarão assegurados.

Assim, essa análise nos remete à reflexão sobre o papel que a burocracia desempenha no sistema político brasileiro. De modo geral, os debates sobre o funcionamento do sistema político brasileiro indicam que suas principais características — presidencialismo, multipartidarismo e federalismo — configuram o que se denominou apropriadamente de presidencialismo de coalizão:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”.

ABRANCHES (1988:21-22)

Em outras palavras, além do sistema eleitoral proporcional, o caráter fragmentado que o multipartidarismo assumiu no Brasil tem gerado uma situação em que o partido do presidente da República jamais consegue obter, isoladamente, a maioria das cadeiras no Congresso, exigindo que ele faça alianças com vários outros partidos para governar.

Se a visão a respeito do presidencialismo de coalizão é praticamente consensual, o mesmo não ocorre em relação aos efeitos desses traços

institucionais sobre a dinâmica do sistema político. Para alguns autores, essa combinação é problemática ou mesmo “explosiva”, gerando enormes dificuldades para o presidente governar, ou seja, um quadro grave de ingovernabilidade (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993). Para outros autores, a interpretação é oposta. O presidencialismo de coalizão no Brasil provê o presidente com recursos institucionais — atribuição de legislar através de medidas provisórias e de controlar a execução do orçamento — que lhe permitem concentrar o poder e garantir, assim, a governabilidade. Nessa linha de interpretação, as normas regimentais do Congresso, ao enfatizar o papel das lideranças partidárias, também se orientam para a mesma lógica concentradora de poder (Figueiredo e Limongi, 1999). Outros autores também argumentam em favor da tese da governabilidade do sistema político brasileiro. Todavia, diferentemente do que afirmam estes últimos autores, ela não se fundamenta na concentração de poder e sim nas negociações contínuas entre Executivo e Legislativo.<sup>12</sup>

A visão de que as atuais características institucionais do sistema político brasileiro não impedem a governabilidade, desde que haja capacidade de negociação entre o Executivo e o Congresso para construir coalizões, ajuda a compreender a articulação entre burocracia e política. O aparato burocrático desempenha papel decisivo no funcionamento do sistema político, já que constitui a base material para o exercício da função governativa, não apenas para a formulação e execução das políticas públicas (como em qualquer Estado contemporâneo), mas também porque seus cargos são usados como moeda de troca para garantir apoio do Congresso ao governo.

12 Sobre o debate em torno do funcionamento do sistema político brasileiro, ver o importante trabalho de sistematização de Vicente Palermo (2000) que indica quatro diferentes interpretações: a) a tese da ingovernabilidade por concentração de poderes; b) a tese da governabilidade por fragmentação do poder; c) a tese da governabilidade por concentração de poder; e d) a tese da governabilidade por negociação, com a qual ele se identifica.

Todavia, como já apontou Barbara Geddes (1990), o uso de grande parte dos cargos da administração, como moeda de troca pelo governo para obter apoio no Congresso, gera um dilema crucial para o presidente: cedendo cargos aos partidos da coalizão, ele vê diminuído seu controle sobre parte do aparato administrativo, necessário para realizar suas políticas e programas de governo. Caso privilegie, ao contrário, a estratégia da não negociação ou do insulamento dos cargos burocráticos à pressão dos partidos, o presidente pode chegar à situação de paralisia decisória por bloqueio congressual.

Historicamente, os governos democráticos no Brasil procuraram contornar esse dilema mediante diferentes estratégias. Nos anos 1950, Vargas e JK segmentaram o aparato burocrático separando, de um lado, os ministérios e cargos abertos à negociação e, de outro, as áreas "protegidas" ou insuladas — como as agências de desenvolvimento econômico, que ficaram conhecidas como "ilhas de excelência" (D'Araujo, 1982; Benevides, 1976; Lafer, 1970).

Em períodos mais recentes, o governo Fernando Henrique Cardoso utilizou também, além da segmentação da burocracia, a estratégia de nomear para os ministérios cedidos aos partidos de sua base de sustentação no Congresso, um secretário executivo (ou vice-ministro) de sua confiança ou leal ao núcleo central do governo, constituído pelo Ministério da Fazenda. Esse alto funcionário, também conhecido na gíria da época na Esplanada dos Ministérios em Brasília como "o homem do presidente", tinha como missão acompanhar as decisões tomadas pelos ministros indicados em função de acordos da coalizão partidária, garantindo que elas não se afastassem demasiadamente da direção estabelecida pelo núcleo governamental (Loureiro e Abrucio, 1999). No governo Lula, as atividades de controle interno, efetuadas nos diferentes ministérios sob o comando da Secretaria Federal de Controle, da Controladoria Geral da União (ver capítulo 4 deste livro) podem ser entendidas como outro tipo de mecanismo. Através dele o presidente da República pode contornar os riscos de inviabilização de seus projetos governamentais, decorrentes da

negociação de cargos no aparato burocrático, para conseguir apoio político (Olivieri, 2008).

Antes de finalizar, é preciso considerar ainda outros aspectos suscitados pela presente análise e que instigam novas pesquisas sobre o tema das relações entre política e burocracia no Brasil. Primeiramente, é preciso não esquecer que o poder da burocracia no Brasil, como em outros sistemas políticos contemporâneos, nunca foi usurpado dos políticos, mas foi por eles concedido aos burocratas, mesmo nos regimes autoritários. Ou seja, os políticos, por mais que reforçassem o poder de decisão de agências burocráticas específicas, sempre mantiveram a burocracia dependente da autoridade política. Dessa forma, não se pode falar em tecnocracia no sentido estrito da palavra, vale dizer, de um tipo de poder que deriva exclusivamente da competência técnica ou do saber especializado.<sup>13</sup>

O ponto fundamental é compreender a natureza e o alcance do poder dos burocratas na estrutura geral do Estado, em especial aquele advindo das funções precípua do Executivo, do Legislativo, da relação entre ambos e seus vínculos com os partidos e os grupos de interesse. Em suma, entender a burocracia no Brasil como *policymaker* é indissociável dos debates sobre a hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo e da fraqueza da função governativa dos partidos políticos.

Por outro lado, deve-se destacar que são raros os estudos que analisam a relação entre burocracia e sistema político nos períodos democráticos, especialmente pós-1988. A literatura, em geral, é farta em indicar como ocorre o enclausuramento da política dentro do Estado nos regimes autoritários, ou seja, a internalização no aparato burocrático das disputas por projetos de poder e o papel predominante dos burocratas na definição

13 Para a discussão sobre tecnocracia, ver o clássico estudo de Meynaud (1966) e sobre o papel dos técnicos no processo decisório no Brasil na democracia de 1946-64, ver Sola (1998). Bresser-Pereira (1972) considera a tecnoburocracia ou a tecnocracia como a nova classe social dominante no novo modo de produção que sucederia o capitalismo, caracterizado pelo predomínio da técnica e pelo estatismo.

grupos  
de interesse  
pesquisa

e implementação desses projetos. Assim, uma das inferências que se pode extrair da presente análise, a exigir mais pesquisa, é que também na democracia pós-1988 as decisões fundamentais sobre políticas públicas encontram-se nas mãos do Executivo, e a burocracia continua sendo seu principal *policymaker*, já que a incapacidade de exercício da função governativa parece ser ainda característica central dos partidos políticos brasileiros.

~~X~~  
~~citam~~  
~~X~~  
~~então~~

Outro tema que merece estudos adicionais refere-se à possível convivência mesmo nos períodos democráticos, do Congresso, dos partidos e da sociedade organizada com a expansão do poder da burocracia. Talvez, seja mesmo possível falar da existência de uma inclinação favorável ao poder da burocracia, por parte dos atores políticos, seja por fraqueza, isto é, por incapacidade institucional e/ou política de contrapor-se às decisões do Executivo, seja por interesse em criar formas particularistas, clientelistas ou corporativistas de influir nas decisões da burocracia e/ou do Poder Executivo.

Por fim, mas não menos relevante, seria bastante oportuno que novas pesquisas sobre o poder da burocracia e suas relações com a política no Brasil fossem efetuadas em outras áreas de políticas públicas, especialmente na área das políticas sociais.

